

کاوشی تحلیلی بر ابعاد حقوقی حاکم بر تدابیر مالی حکومت (حاکمیت) در زمان بحران با تأکید بر پاندمی کووید-۱۹^۱

(مقاله علمی-پژوهشی)

ولی رستمی*
حمید قهوه‌چیان**

چکیده

شیوع کرونا در دنیا، مجاللی برای دفاع مجدد از نظریه دولت و اقتدار در زندگی اجتماعی ایجاد نموده و باوجود این، نقش و کارکرد دولت با توجه به کیفیت زندگی اجتماعی، متفاوت و اقداماتش موجد بار مالی خواهد بود. در این پژوهش، ابعاد حقوقی حاکم بر تدابیر مالی حکومت در زمان بحران با تأکید بر پاندمی کووید-۱۹ مورد بررسی قرار گرفته است. تبیین و تحلیل ابعاد حقوقی حاکم بر اقدامات دولت، نیازمند پیگیری این موضوع در حقوق اساسی و حقوق مالیه عمومی است و انتخاب سناریوهای مختلف در این خصوص (به‌ویژه با توجه به نظریه «ضرورت»)، پاسخی متفاوت در استقرار قوانین و مقررات را خواهد داشت. همچنین در این مقاله دو نظام عام و استثنایی حاکم بر مخارج دولت با توجه به وقوع بحران مورد بررسی قرار گرفته است.

کلیدواژگان:

دولت، بحران، حقوق اساسی، وضعیت اضطراری، روابط مالی و محاسباتی.

۱. این مقاله به سفارش «مرکز ملی تحقیقات حقوق سلامت» نگارش یافته است.

* دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

vrostami@ut.ac.ir

** دانش آموخته حقوق عمومی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

Ha.gh.ch@gmail.com

مقدمه

حکومت به نمایندگی از عموم مردم، به منظور تحقق اهداف «قرارداد اجتماعی»^۱ و برای جلوگیری از به هم خوردن نظم عمومی جامعه (دربرگیرنده امنیت عمومی، آسایش عموم، بهداشت عمومی و اخلاق حسنه) عهده‌دار مجموعه‌ای از وظایف و اختیاراتی شده است که در حقوق اداری بدان پلیس اداری اطلاق می‌گردد. بهداشت عمومی نیز به معنای فقدان هرگونه عاملی که موجب امراض و ناخوشی می‌شود و شامل اقدامات لازم به منظور جلوگیری از انتشار میکروب و درمان خواهد بود و این اقدامات نه تنها افراد جامعه، بلکه حیوانات، منازل خصوصی، معابر، آب، ارزاق و نیازهای عمومی را نیز دربر می‌گیرد و عدم رعایت اصول بهداشتی در آنها موجب آلودگی و سلب سلامتی می‌گردد.^۲

پس از اعلام اولین مورد مشکوک به کووید-۱۹ در ابتدای اسفندماه ۱۳۹۸ در قم و با عنایت به حساسیت‌های جهانی در مقابله با شیوع این بیماری، مجموعه اقداماتی از طرف حکومت در خصوص نحوه فعالیت یا تعطیلی مراکز آموزشی اداری و سیاسی و قضایی، توقف فعالیت مجلس شورای اسلامی، حمایت از اقشار بدون درآمد ثابت، برخی تسهیلات و معافیت‌های بانکی و ... طراحی و اعمال گردید و از سوی دیگر ستاد ملی کرونا- به استناد تصمیم شورای عالی امنیت ملی- به عنوان تصمیم‌گیر اصلی در این خصوص تعیین و اعلام شد که مصوبات این نهاد لازم‌الاجرا می‌باشد.

شیوع شگفت‌انگیز این بیماری در جهان، مباحث مختلفی را در ابعاد گوناگون علمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایجاد کرده و با عنایت به اهمیت اقدامات حکومت برای مقابله با کرونا، مسائل مختلفی در این عرصه قابل طرح است. در این مقاله، تلاش بر آن بوده تا نظام حقوقی

۱. دکتر محمد علی موحد صورت‌بندی اولین اندیشه قرارداد اجتماعی را در کتاب *مدینه الفاضله* فارابی اینگونه بیان می‌کند: گروهی بر آن‌اند که ارتباط میان مردم نتیجه هم‌پیمانی و معاهده و قول و قرار است؛ بدین گونه که هر یک از انسان‌ها از سوی خود تعهدی به گردن می‌گیرد که با دیگران ناسازگاری نرزد و از یاری آنها فروگذار ننماید و دست خود با آنها یکی گردانند... اندیشه قرارداد اجتماعی را می‌توان در مقابل اندیشه دیگری چون پدرسالاری قرارداد. از مهم‌ترین متفکران قرارداد اجتماعی می‌توان به هابز، لاک و روسو اشاره نمود. برای مطالعه

بیشتر، نک: موحد، محمد علی، *در هوای حق و عدالت*، نشر کارنامه، چاپ پنجم ۱۳۹۶، ص ۱۵۹.

۲. طباطبایی مومنی، منوچهر، *حقوق اداری*، انتشارات سمت، چاپ شانزدهم ۱۳۹۰، صص ۲۵۳ و ۲۵۴.

حاکم بر ابعاد مالی اقدامات حکومت مورد بررسی قرار گیرد و پیشنهادات لازم ارائه گردد؛ طبیعی است بدون ریل‌گذاری و تسهیل مناسبات حقوقی، ادامه راه برای مقابله با این بحران عالم‌گیر با تناقضات و سختی‌های دیگری همراه خواهد شد. مهم‌ترین سؤال این مقاله، شناسایی نظام مطلوب حقوق مالیه عمومی برای مقابله با بحران‌ها (با تأکید بر کووید-۱۹) بوده و در همین خصوص آسیب‌شناسی مسیر طی شده است و بررسی سناریوهای موجود، می‌تواند وضوح بیشتری برای ادامه مسیر و بهبود حکمرانی مالی در این خصوص داشته باشد.

اگرچه در نظام حقوقی ایران برای مهار بیماری‌های واگیردار، مستندات قانونی پراکنده‌ای وجود دارد،^۱ شرایط حاکم پس از شیوع کووید-۱۹ بیانگر آن است که ابهامات و چالش‌های قابل تأملی در این مسیر می‌تواند حکمرانی را در مسیر نامطلوبی قرار دهد و نگرانی از آن است که عدم اصلاح چنین رویه‌هایی، علاوه بر نقض جدی بهداشت عمومی می‌تواند حق حیات گسترده شهروندان و حتی امنیت عمومی و کیان جامعه را نیز به خطر اندازد. لذا چنین کاوشی در کیفیت حکمرانی و مدیریت بحران کنونی ضروری می‌نماید.

۱. اهمیت و جایگاه بازیگری حکومت (یا دولت) برای مقابله با بحران

در ادبیات حقوق عمومی، حکومت پرتکرارترین واژه و البته مهم‌ترین شخصیت حقوقی است؛ او تجلیگر لویاتان^۲ و اعمال‌کننده اقتدار عمومی است که با داشتن بزرگ‌ترین ساختار تشکیلاتی و اداری نقش بی‌همتایی در سپهر عمومی بر عهده دارد. باوجوداین، به نظر می‌رسد در تحلیل نقش

۱. از جمله این مستندات می‌توان به بند (ث) ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه در مورد بیماری‌های اجباری دام در مقابل بیماری‌های واگیر و مصوباتی برای کنترل آنفولانزای پرندگان و دام (مانند آیین نامه مبارزه با بیماری‌های دامی و جلوگیری از سرایت و انتظار آنها مصوب ۱۳۹۰) و تخصیص بودجه برای مهار آنها در قوانین بودجه مانند بندهای (د) تبصره (۱۳) قوانین بودجه سال‌های ۹۷ و ۹۸ برای عدم شیوع این امراض از طریق حمل و نقل و مرادات میان مرزی کشور با کشورها صادر شده است. در سال ۱۳۲۰ قانون طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و واگیردار به تصویب رسید. همچنین دولت در طول زمان در زمینه کنترل افراد مسری مصوباتی را صادر کرده است؛ لکن این مصوبات به صورت یک مجموعه مشخص مقررات‌گذاری پویا و روزآمد نگریسته نشده و ساماندهی و اصلاح به هنگام آن ضروری دانسته نشده است.

۲. نظریه توماس هابز در خصوص قدرت سیاسی از اهمیت بسزایی در اندیشه مدرن برخوردار است. لویاتان استعاره برای اشاره به قدرت عالی‌ای است که در نتیجه قرارداد اجتماعی - که منعکس‌کننده حالت و صورت دیگری از قدرت خود مردم است - ظهور یافته است. برای اطلاع بیشتر، نک: نظری، علی اشرف، **مفهوم قدرت در اندیشه سیاسی هابز**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، پاییز ۱۳۸۴، شماره ۶۹ ص ۲۷۷.

این شخصیت حقوقی و با نگاهی تقلیل‌گرا، صرفاً دولت (در معنای قوه مجریه) مورد توجه قرار می‌گیرد و نقش تأثیرگذار قوای مقننه و قضائیه، ارکان مربوط به تمرکززدایی اداری (فنی و جغرافیایی)^۱ و سایر نهادهایی که به نوعی از امتیاز اعمال اقتدار عمومی دولت در انجام امور خود بهره‌مندند، مورد تحلیل قرار نمی‌گیرد. از سوی دیگر، شاهد یکسان‌انگاری دولت و حکومت و این‌همانی آنها در افهام عمومی هستیم؛ بر این اساس، انتظارات عمومی از «دولت»، متوجه سایر ارکان حکومت نیز می‌شود و بر این اساس، انجام اقدام مؤثر در پیشامدهایی که منجر به ازهم‌گسیختگی جریان عادی زندگانی شهروندان جامعه گردد، نیازمند همت کلیه مراجعی خواهد بود که نمایندگی اقتدار عمومی را برعهده دارند.^۲

حفظ بهداشت عمومی به عنوان یکی از کارویژه‌های حکومت، از جمله مؤلفه‌های مهمی است که می‌تواند رفاه و کرامت انسانی را محقق نماید و از همین رو، حق بر موضوع یادشده، چه سطح فردی و چه در حوزه عمومی، در اسناد بین‌المللی و ملی تضمین شده است. اگرچه در ادبیات حقوق بشری، این حق از جمله حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تلقی می‌شود، با وجود این در برخی موارد، تفکیک آن از حقوق مدنی و سیاسی دشوار می‌نماید.^۳ سؤال مهمی که

۱. عدم تمرکز اداری نظامی است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور مربوط به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند، سپرده می‌شود و می‌توان آن را به دو قسم عدم تمرکز محلی و عدم تمرکز فنی تقسیم کرد. عدم تمرکز محلی عبارت است از اعطای استقلال و خودسامانی اداری، یعنی اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری به یک ناحیه و محل مانند ده، شهر یا شهرستان و یا استان نسبت به اداره پاره‌ای از امور محلی و عدم تمرکز فنی به معنای واگذاری استقلال و اختیار تصمیم‌گیری به یک سازمان یا گروهی از متخصصین برای اداره برخی امور فنی و تخصصی که بتواند به دور از جریان‌ات سیاسی یا اداری به کار پردازد و زیاد تابع سیاست‌های مرکز نباشد. لذا سعی می‌شود آن سازمان دارای یک هیئت مدیره مستقل و منتخب از خود ارگان یا لاقط برای مدت کم و بیش طولانی توسط دولت مرکزی انتخاب شوند و عمل کنند. برای مطالعه بیشتر نک: طباطبایی مومنی، پیشین، صص ۷۷ تا ۷۹.

۲. مؤید چنین ادعایی در نظام حقوقی ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور می‌باشد. بر اساس ماده یادشده، کلیه قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی و همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای نظامی، امنیتی و انتظامی، کلیه نهادها و واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری با اذن معظم له و دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند و مؤسسات و شرکت‌های وابسته یا تابعه آنها موظف گردیده‌اند تا از قانون یادشده تبعیت نمایند.

۳. ایده، آسیبورن، کاتارینا کراوزه، و الن روساس، *حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی*، ترجمه اردشیر امیر ارجمند با همکاری گروه مترجمان، انتشارات مجد، چاپ اول ۱۳۸۹، صص ۱۷۵.

برای یافتن سناریوی مناسب برای ورود دولت برای مقابله با کرونا قابل طرح می‌باشد، آن است که آیا وضعیت پیش‌آمده در ایران و جهان متعاقب شیوع ویروس کووید-۱۹ را باید در چارچوب حق بر بهداشت سنجید یا آن را در قالب عاملی برای نقض گسترده حق حیات شهروندان و بحرانی جدی برای امنیت عمومی و حتی حفظ کیان کشور دانست؟ اهمیت انتخاب سناریوی حکومت برای مقابله با بحران، اگر پای حق حیات شهروندان به میان بیاید - که آمده است - بسیار حساس خواهد بود. همه افراد بشر حق حیات دارند و هیچ‌کس نمی‌تواند این حق را از انسان سلب نماید. این حق از جمله حقوق طبیعی و مقدم انسانی به شمار می‌آید و از برکت آن، افراد قادر به برخورداری از دیگر حقوق و آزادی‌های خویش خواهند بود.^۱ قلمرو حق بر بهداشت به دو دسته تفکیک می‌شود: دسته اول متضمن عناصری است که مراقبت‌های بهداشتی از جمله مراقبت‌های بهداشتی درمانی و پیشگیرانه مربوط می‌شود و دسته دوم به پیش‌شرط‌های پراهمیتی مثل آب آشامیدنی سالم، تغذیه کافی، اطلاعات بهداشتی، بهداشت محیط‌زیست و محیط کار اشاره می‌کند.^۲

نکته اساسی در کارآمدی اقدامات حکومت در مدیریت مخاطرات، بحران‌ها و هرگونه ازهم‌گسیختگی‌های جدی پیش‌روی جامعه، تدقیق در نقش دولت در نظام مالی و اقتصادی است. در یک تقسیم‌بندی، می‌توان دو نقش اساسی و مستقیم^۳ در این خصوص برای حکومت قائل شد؛ اول نقش حکومت در تعیین و مدیریت مالیه عمومی (هزینه و درآمد حکومت) و دوم، جایگاه آن در تنظیم و حمایت از اقتصاد عمومی. از همین رو می‌توان گفت مالیه و اقتصاد عمومی دو روی یک سکه‌اند. تکیه در اقتصاد بخش عمومی بر سیاست‌های حکومت در تنظیم بازار، کسب‌وکار، قیمت‌گذاری و نظام تعرفه و تنظیم نظام پولی و بانکی، نظام سرمایه و نظام بیمه است. با وجود این، در مالیه عمومی، نقطه ثقل بحث در خصوص هزینه‌ها و درآمدهای دولت و به عبارت دیگر قیمت تمام‌شده حکمرانی است.

۱. هاشمی، محمد، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، نشر میزان، چاپ اول ۱۳۸۴، ص ۲۷۶.

۲. ایده، آسیبورن و سایر نویسندگان، پیشین، ص ۱۷۹.

۳. نقش غیر مستقیم دولت بر فضای مالی و اقتصادی را می‌توان آنها از تصمیم‌گیری‌های سیاسی و کارآمدی نظام اداری، سیاست خارجی، اعتماد عمومی دانست. بر این اساس، کیفیت موارد یادشده بر شاخصه‌های تعیین‌کننده نظام مالی و اقتصادی تاثیرگذار است.

مسائل مربوط به اقتصاد مالی از سیاست عمومی دولت متخذ می‌شود و مربوط به شخصیت آن است. رفتار این شخصیت از حقوق عمومی سرچشمه می‌گیرد و مسائل مربوط به آن، تابع سیاست کلی مملکت و نظام فکری است که بر طبق موازین قانونی، به‌ویژه قانون اساسی، در هر کشوری برقرار می‌شود^۱ و با گسترش اندیشه دولت رفاه^۲، رویکردهای مالیه عمومی نیز قابل تغییر است. از دیدگاه حقوقی، حقوق مالیه عمومی به عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی به مجموعه قواعد حقوقی حاکم بر روابط مالی و محاسباتی حکومت (دربردارنده هزینه‌ها و درآمدهای اشخاص حقوق عمومی) اطلاق می‌شود که از آن تحت عنوان حقوق مالی^۳ نیز نام برده‌اند.^۴ از نظر دکتر کاتوزیان، قواعد مربوط به وضع مالیات‌ها و عوارضی که مأموران دولت می‌توانند از افراد مطالبه کنند و همچنین مقررات ناظر بر بودجه عمومی و وظایف دیوان محاسبات کشور حقوق مالیه عمومی گفته می‌شود.^۵

با عنایت به مطالب فوق و نیز ماهیت بحران، توقف فعالیت‌ها و پیشامدهای غیرمنتظره، طبیعی است در این دوران شاهد افزایش هزینه‌ها، کاهش درآمدها و دخالت حداکثری دولت در اقتصاد باشیم و در نتیجه اقدامات حکومت که حسب وظایف حکمرانی اقدامات مختلفی را انجام می‌دهد، دارای بار مالی قابل توجهی بوده و دخالت او در اقتصاد، بهای گزافی برای خود و جامعه داشته باشد. پس از شیوع کووید-۱۹ در ایران، اقدامات مختلفی انجام گردیده است و مأموریت‌های مختلفی تعریف شده که دارای بار مالی بوده و برخی نیز کاهنده درآمدها بوده‌اند. در خصوص انجام اقدامات برای مقابله با بحران، توجه به این نکته ضروری است که مطابق اصل حقوق مالیه عمومی، ایجاد بار مالی بر عهده دولت، بیش از آنچه در قانون بودجه سالانه

۱. زندی حقیقی، منوچهر، *اقتصاد مالیه عمومی*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۳، ص ۳.

۲. کارویژه‌های مهم دولت رفاهی را می‌توان در بهبود سطح بهداشت، گسترش آموزش و پرورش، امنیت اقتصادی و خدمات اجتماعی دانست. برای مطالعه بیشتر، نک: عالم، عبدالرحمان، *بنیادهای علم سیاست*، تهران: نشر نی، چاپ نهم، ۱۳۸۱، ص ۳۸۰.

3. Financial Law.

۴. رستمی، ولی، *مالیه عمومی*، تهران: نشر میزان: چاپ چهارم، ۱۳۹۵، ص ۱۴.

۵. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ هشتاد و هفتم، ۱۳۹۲، ص ۹۴.

پیش‌بینی شده است، قابل پذیرش نیست و تخلف محسوب می‌گردد.^۱ پیش‌بینی چنین حکمی به منظور جلوگیری از ورشکستگی دولت انجام شده است. با وجود این، چنانچه اشاره شد، در قانون مدیریت بحران کشور راهکاری برای حل مشکلات کشور در زمان بحران پیش‌بینی گردید که بر اساس آن، چنانچه بار مالی اقدامات پیش‌بینی شده برای بحران از رقم اعتبارات خارج از شمول^۲ بیشتر شد، دولت می‌تواند با تصویب هیئت وزیران، اعتبار لازم را تخصیص دهد، مشروط بر اینکه حداکثر یک ماه پس از تخصیص اعتبار، فرایند قانونی اصلاح بودجه را انجام دهد.

برخی از اقدامات حکومت، اعمال مستقیم یک سیاست یا تصمیم (دارای بار مالی) در این خصوص قلمداد می‌شود که از جمله آنها می‌توان به پرداخت بسته‌های حمایتی برای خانواده‌های فاقد درآمد و اعطای وام به اصنافی که بیشتر در معرض این بیماری قرار داشته‌اند،^۳ استمهال بدهی‌های اشخاص (نزد حکومت) از جمله استمهال حق بیمه سهم و استمهال هزینه‌های برق و گاز مصرفی،^۴ استمهال یا بخشودگی کامل یا بخشی از اجاره‌به‌های اماکن واگذار شده به بخش خصوصی،^۵ تعویق اقساط و تسهیلات اشخاص در مدت معین و پس از پایان دوره بازپرداخت

۱. در قوانین موضوعه مواد متعددی از جمله ماده (۷۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و بند (ح) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بر همین مضمون اشاره می‌کنند.

۲. اعتبارات موضوع بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۳. بر اساس تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۵۰۹/ت ۵۷۵۳۱ هـ مورخ ۹۹/۱/۵ با موضوع دستورالعمل طرح خرید اعتباری اضطراری ناشی از شیوع بیماری کرونا و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و در اجرای مصوبات ستاد ملی مقابله با کرونا اعلام شد که اقشار آسیب‌پذیر فاقد درآمد ثابت تا سقف چهار میلیون، خانوار مشمول برخورداری از مزایای طرح خرید اعتباری اضطراری می‌باشند. بر اساس ماده (۳) این مصوبه، بانک‌های عامل موظف شده‌اند برای خانوارهای یک نفره ده میلیون ریال و برای سایر خانوارها مبلغ بیست میلیون ریال اعتبار خرید منظور نمایند.

۴. بر اساس تصویب‌نامه شماره ۱۶۷۷/ت ۵۷۴۳۵ هـ مورخ ۹۹/۱/۱۱ هیئت وزیران با موضوع حمایت دولت از بخش‌ها و رسته‌های کسب و کارهای اقتصادی دچار بیشترین آسیب از کرونا، مراکز تولید و توزیع غذاهای آماده، مراکز مربوط به گردشگری، حمل و نقل عمومی درون و برون شهری، دفاتر خدمات مسافری، گردشگری و زیارتی، تولید و توزیع پوشاک، کیف و کفش و ... مراکز و باشگاه‌ها و مجتمع‌های ورزشی و تفریحی، مراکز آموزشی و فرهنگی، مراکز تولید و توزیع صنایع دستی مشمول این تصویب‌نامه شدند. این تصویب‌نامه دربرگیرنده استمهال حق بیمه سهم کارفرما برای دوره سه ماهه منتهی به اردیبهشت ۹۹ توسط سازمان تأمین اجتماعی و استمهال هزینه‌های برق و گاز مصرفی برای دوره سه ماهه منتهی به اردیبهشت ۱۳۹۹ توسط وزارتخانه‌های نیرو و نفت می‌گردد.

۵. تصویب‌نامه شماره ۳۲۲۹/ت ۵۷۵۸۱ هـ مورخ ۱۳۹۹/۱/۱۹ هیئت وزیران.

اقساط و بخشش جریمه عدم پرداخت اقساط و کارمزد اضافی^۱ اشاره کرد. این تصمیمات به استناد اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی و توسط هیئت وزیران صادر شده‌اند. از شیوه‌های دیگری که انتظار می‌رود دولت در صورت وخیم شدن موضوع مورد استفاده قرار دهد، بخشودگی مالیاتی یا تعویق آنهاست که در برخی کشورها از جمله لبنان مورد استفاده قرار گرفته است.^۲

از سوی دیگر، برای تأمین هزینه‌های یادشده، هیئت دولت^۳ در ابتدای سال ۱۳۹۹ و به منظور پیشگیری، امداد رسانی و جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه، تنخواه‌گردان خزانه از سه درصد به شش درصد افزایش یافت. در همین خصوص بانک مرکزی موظف گردید در اسرع وقت افزایش تنخواه‌گردان موضوع این تصویب‌نامه را در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دهد و وزارتخانه مذکور موظف شد متناسب با تخصیص‌های صادره توسط سازمان برنامه‌بودجه اقدام نماید. برخی از اقدامات دولت نیز دخالت مستقیم در حوزه اقتصاد عمومی با هدف تنظیم آن و حفظ بهداشت عمومی انجام می‌شود که از جمله آنها می‌توان به تعطیلی و محدودیت فعالیت اصناف اشاره کرد.

۲. سناریوهای قانونی پیش‌روی مقابله با کرونا در نظام حقوقی اساسی ایران

برای تدقیق در وضعیت پیش آمده، شناسایی نهادهای تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز، تعیین کیفیت اعمال اقتدار و نظام حقوقی حاکم اهمیت بسزایی در تحلیل نقش و وضعیت پیش‌رو خواهد داشت. لازم به ذکر است که بحث در این خصوص بسیار ضروری و مهم خواهد بود؛ چراکه تعیین هر نوع سناریوی قانونی، مقتضای برخورد متفاوت حکومت است و با عنایت به اهمیت موضوع، انتخاب سناریوی مطلوب در نحوه کارکرد حکومت مؤثر ارزیابی می‌گردد و در نهایت کارنامه حکومت، با توجه به کیفیت تعیین آنها، ارزیابی خواهد شد. طبیعی است، چنانچه این انتخاب با معیارهای قابل توجیهی صورت نپذیرد، ریل‌گذاری مناسب برای مقابله با این پدیده

۱. مصوبه شورای پول و اعتبار یک هزار و دویست و نودمین جلسه مورخ ۹۸/۱۲/۱۳.

۲. بخشودگی مالی و مالیاتی سهم دولت لبنان برای مقابله با کرونا، شماره خبر: ۸۳۷۲۶۸۶۴، تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱/۶، سایت خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران.

۳. تصویب‌نامه شماره ۳۵۷۴/ت ۵۷۵۸۴-هـ مورخ ۹۹/۱/۲۰ هیئت وزیران.

ویرانگر انجام نخواهد شد و در نتیجه، موانع آتی در حوزه عمومی و در اشکال دیگری رخ خواهد نمود. با عنایت به مطالب یادشده، می‌توان چند سناریوی محتمل برای مقابله دولت با کرونا را در حقوق اساسی ایران به شرح ذیل دسته‌بندی نمود:

در سناریوی اول، جمع‌بندی حکومت می‌تواند آن باشد که پیشگیری و مهار کرونا با سازوکارهای عادی پیش‌بینی شده (نظام حقوقی موجود در شرایط عادی) کفایت نموده که البته، چنین رویکردی در عمل با ایرادات چالش‌برانگیزی مواجه خواهد شد. بر این اساس، برقراری محدودیت‌ها و لغو برخی حقوق و آزادی‌ها در حوزه‌های فردی و اجتماعی به لحاظ حقوقی، توجیه‌ناپذیر می‌گردد. همچنین با توجه به ابعاد وسیع این رخداد، حکومت نیاز به اتخاذ سیاست‌های جدیدی خواهد داشت که در حوزه‌های مالی و اداری تأثیرگذار است، لذا تأمین آنها با سازوکارهای عادی، ناممکن به نظر می‌رسد.

سناریوی دوم می‌تواند آن باشد که کرونا را «بحران» قابل مدیریت در نظام حقوقی فرض کنیم. مهم‌ترین منبع حقوقی این سناریو در ایران، قانون مدیریت بحران کشور و مقررات مربوط به آن است. قانون مذکور در مرداد ماه سال پیش، مجدداً بازنگری شد و به تصویب مجلس رسید و متعاقب آن، مراجع و تدابیر و سازوکارهایی برای مقابله با بحران مشخص شد. بر این اساس «شورای عالی»، «سازمان» و «ستاد» مدیریت بحران کشور، نقش مهمی در مقابله با بحران بر عهده گرفتند. در قانون یادشده، سازوکارهای لازم برای تصمیم‌گیری فزاینده‌تری اتخاذ شد و به لحاظ اداری، دستگاه‌های اجرایی موظف به تبعیت و همکاری با ارکان مذکور گردیدند و سیستم گزارش‌دهی پیش‌بینی شد. با وجود این، به نظر می‌رسد با توجه به ابعاد گسترده موضوع و اهمیت اقدامات درمانی از یک‌سو و تصمیم‌گیری‌های کلان و مؤثر سیاسی و امنیتی، این سناریو نیز توجیه کافی برای مبارزه مؤثر با بیماری همه‌گیر کرونا را نداشته باشد.^۱

باوجود ایرادات یادشده، به نظر می‌رسد باید به دنبال راهکار دیگری بود؛ سناریوی سوم که می‌توان آن را اعلام وضعیت اضطراری تلقی کرد، از جمله سازوکارهای پیش‌بینی شده در نظام

۱. اگرچه شاید بتوان ادعای استفاده از ظرفیت‌های پدافند غیر عامل را در این زمینه مطرح نمود، با عنایت به ماده (۵۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و آیین‌نامه اجرایی آن و نیز اساسنامه سازمان پدافند غیر عامل کشور و تمرکز این سازمان بر سوانح غیر طبیعی و بیشتر ناشی از جنگ و تهدیدات نظامی، استفاده از چنین ظرفیتی برای مقابله با کرونا به نظر می‌رسد فاقد توجیه حقوقی کافی باشد.

حقوقی به شمار می‌رود که متأسفانه به دلایل نامعلومی تاکنون اجرایی نشده است. بر اساس اصل هفتاد و نهم قانون اساسی، اگرچه برقراری حکومت نظامی ممنوع است، در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز نماید. از مزایای اتخاذ این سناریو آن است که این اصل ظرفیت قابل توجهی در پذیرش تدابیر مالی و اداری استثنایی را ایجاد می‌کند و از همه مهم‌تر، مجلس شورای اسلامی وظیفه نظارت بر تحدید حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی و برقراری شرایط اضطراری را برعهده خواهد داشت.^۱ توجه به این نکته ضروری است، در صورتی که بحرانی (که می‌تواند ناشی از رخداد های طبیعی، جنگ، تحریم یا مانند همه‌گیری ویروس کووید-۱۹) محل و برهم زنده امنیت (به معنای اطمینان خاطر که بر اساس آن افراد در جامعه‌ای که زندگی می‌کنند، نسبت به حفظ جان، حیثیت و حقوق مادی و معنوی خود بیم و هراسی نداشته باشد)^۲ در کشور بوده، تمامی شئون زندگی اجتماعی را در برگیرد و آن را به خطر جدی بیندازد، آیا استفاده از قوانین و مقررات مربوط به همان موضوع یا استفاده از قواعد پیش‌بینی شده بحران‌ها در کشور توجیه کافی را خواهد داشت؟ تجربه چند ماه اخیر در خصوص مقابله با بحران نشانگر آن است که در زمان بحران‌های جدی، نظام حقوقی (قوانین پیشینی تعیین شده) و نظارت بر آن تعطیل می‌شود^۳ و همین بیم توقف حکمرانی «حاکمیت قانونی» را ایجاد می‌کند.

۱. لازم به ذکر است که در اصل دیگری از قانون اساسی به توقف انتخابات در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور اشاره شده و سوال مهم آن است که آیا این اصل، ظرفیت آن را داشت تا با تفسیر آن و اتخاذ وحدت ملاک (ناممکن بودن برگزاری انتخابات) انتخابات یازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ دوم اسفند ۱۳۹۸ به زمان مناسب‌تری موکول می‌گردید. به هر حال به نظر می‌رسد یکی از آموزه‌های کرونا شاید این باشد که اصلاح اصل شصت و هشتم (با موضوع توقف انتخابات در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور و یا در شرایط اضطراری از جمله بیماری‌های واگیردار) در لیست بازنگری قانون اساسی قرار گیرد.

۲. هاشمی، محمد، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، نشر میزان، چاپ اول ۱۳۸۴، ص ۲۷۶.

۳. چنین تجربه‌ای در اسفند ۱۳۹۸ و فرودین ۱۳۹۹ نیز تجربه شد. بر این اساس نه تنها مجلس شورای اسلامی جلسه‌ای تشکیل نداد، رئیس مجلس نیز به دلیل ابتلا به کرونا در قرنطینه خانگی ماند. محاکم دادگستری از جمله دیوان عدالت اداری نیز بر اساس ضرورت‌ها یا تعطیل بودند یا وقت رسیدگی نمی‌دادند. بر این اساس، امکان نظارت بر مصوبات دولت، عملاً وجود نداشت.

سناریوی آخر که به نظر می‌رسد انتخاب حکومت در ایران نیز بوده، استفاده از ظرفیت شورای عالی امنیت ملی موضوع اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی است. این اصل ناظر بر تشکیل شورای عالی امنیت ملی به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی می‌باشد. ستاد ملی مبارزه با کرونا نیز براساس مصوبه این شورا تأسیس شد و عملاً فرماندهی مبارزه با کرونا را برعهده گرفت.

۳. بررسی حقوقی اعلام وضعیت اضطراری

نظام حقوقی هر کشوری فارغ از وضعیت ساختار حقوقی و وضعیت سیاسی در خصوص اتفاق‌هایی که کلیت جامعه و حکومت را تهدید می‌کند، حالتی به نام «وضعیت استثنایی» را در نظام حقوقی خود پیش‌بینی می‌کند که از مهم‌ترین مبانی خروج موضوع از ذیل قوانین عام به شمار می‌آید. سابقه طرح موضوع وضعیت اضطراری در کشورها حاکی از آن است که اولین توجه به این مسئله با نگاه سیاسی بوده است؛ بدین معنی که هر زمان پایه‌های قدرت در جامعه‌ای به لرزه درمی‌آید، مسئله اعلام وضعیت اضطراری از سوی حکومت‌ها، به‌خصوص در شکل حکومت نظامی و ... جلوه می‌کرده است. لیکن امروزه این موضوع در حوزه مسائل دیگر اجتماعی، من جمله بحران‌های طبیعی و بحران‌های اقتصادی نیز کاربرد یافته است.^۱

مبنای حکمرانی در شرایط اضطراری تقدم تفوق نگاه سیاسی است که در عناوین دیگری از جمله ضرورت‌های اجرایی، تقدم مصلحت بر منطق حقوقی، تأکید بر عنصر کارایی در قانون‌گذاری و تقدم سرعت، کارآمدی و برقراری نظم بر عدالت و برنامه است.

وضعیت استثنایی درواقع پاسخ دولت‌های مدرن به شرایط استثنایی و ضرورت‌های ناشی از آن است که در چهارچوب قانون‌مداری ممکن نیست. وضعیت استثنایی تلاشی است برای دادن مضمون حقوقی به چیزی که ماهیتاً فراحقوقی است. لذا کلیه تلاش‌های تئوریک در این زمینه از جانب حقوقدانان برجسته حقوق عمومی با نقدهایی مواجه گردیده است. وضعیت استثنایی درواقع مفهومی مردد در آستانه حقوق عمومی و امر سیاسی است.^۲ وضعیت استثنایی هنگامی مطرح

۱. ابدی، سعیدرضا، **نگاهی به مقررات اضطراری در ترکیه**، نشریه حقوق اساسی: سال چهارم، تابستان ۱۳۸۶، شماره ۸، ص ۳۴۰.

۲. امیر ارجمند، اردشیر، **ایده وضعیت اضطراری**، مجله حقوق عمومی: مرداد ۱۳۸۵، شماره ۱، ص ۱۷.

می‌گردد که در یک کشور، اداره امور بر اساس قانون اساسی و شناسایی حداقل حقوق و آزادی‌های فردی صورت می‌گیرد، ولی به جهات مختلف امنیتی، نظامی، سیاسی، یا حوادث طبیعی، اداره امور بر اساس قانون اساسی و یا با رعایت تمام یا قسمتی از آزادی‌های شناخته شده ممکن نیست (یا حداقل ادعا می‌گردد ممکن نیست). در این صورت، برای بقای کشور و نظام سیاسی و همچنین امکان حفظ پایدار حقوق و آزادی‌های شناخته شده، دولت خود را مجبور به تعطیل موقتی آزادی‌ها می‌بیند. در اینجاست که فرد یا نهادی در خارج از حوزه قانون، بلکه فراتر از قانون قرار می‌گیرد و خود، قانون و فرمانروا می‌گردد، اصول و نهادهای مربوط به تفکیک و توزیع قوا به کناری نهاده می‌شوند و قوا به‌ویژه قوه مقننه و مجریه و حتی قوه قضائیه در او تجمیع می‌شوند تا بتوانند معضلی را که از طریق عادی و حقوقی و در چارچوب نهادهای تعریف شده قابل حل نیست، حل کنند و نظام حقوقی را یاری رسانند. همان‌طور که در نظام حقوقی داخلی خلأ قانونی داریم، ولی خلأ حقوقی نداریم، حالت ضرورت نیز یک خلأ در حقوق عمومی است که قدرت اصلی حکومت آن را جاری می‌کند. اما وضعیت استثنایی با آنارشیسم و هرج‌ومرج متفاوت است؛ زیرا در وضعیت استثنایی نظم وجود دارد، ولی این نظم حقوقی نیست، بلکه دستوری و انتظامی است. فرمان و دستورالعمل اجرایی جانشین قانون و به عبارت فنی در «حکم قانون» و استنباط عمل و تقنین عمل می‌گردد تا نقش اجرایی محقق شود.

وضعیت اضطراری به شیوه‌های مختلف در نظام‌های حقوقی کارسازی شده است. هر کشوری مطابق قانون اساسی خود به شیوه برخورد با چنین حالات فوق‌العاده‌ای پرداخته است. مطالعه سودمند و مؤثر تطبیقی باید در سایه شرایط متفاوت و مقرر در قوانین اساسی آنها، ارزش‌ها و فرهنگ سیاسی و اجتماعی و ساختارهای قدرت سیاسی صورت گیرد.^۱ آنچه از مطالعه مقایسه‌ای و مختصر قوانین اساسی چند کشور زیر می‌توان استنباط نمود، این است که به هر میزان وفاداری و تعهد قانون اساسی به رعایت حقوق بشر و آزادی‌های عمومی بیشتر باشد، به‌سختی می‌توان اختیارات ضروری و فوق‌العاده را به طور وسیع و یا بدون نظارت‌های قانونی پذیرفت. بنابراین میزان وفاداری به اصول مردم‌گرایی و رعایت توازن و تعادل سیاسی در قانون

۱. رامینی، علی، *اختیارات فوق‌العاده عالی‌ترین مقامات اجرایی*، مجله راهبرد، تابستان ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۲۰۱-۲۰۳.

اساسی، محدوده، شرایط و نیز نظارت بر اعمال اختیارات فوق‌العاده را مشخص می‌گرداند. هر چه نظام سیاسی مردم‌گراتر باشد، دایره اختیارات فوق‌العاده محدودتر و نظارت بر اعمال و کاربرد آن مؤثرتر خواهد بود.^۱

دو گونه وضعیت استثنایی را می‌توان از یکدیگر تفکیک کرد: وضعیت استثنایی واقعی و مجازی یا سیاسی. اولی حاصل یک واقعیت است؛ یک وضعیت بحرانی و بی‌نظمی ناشی از جنگ‌های شورشی یا حتی یک فاجعه طبیعی فلج‌کننده. این وضعیت بحرانی موجب اعلام تعلیق حقوق می‌شود. وضعیت استثنایی واقعی بنا بر طبیعت آن اساساً قابل پیش‌بینی، برنامه‌ریزی و تابعیت حقوقی نیست و از این نظر ماهیت وضعیت استثنایی واقعی قابل‌مقایسه با وضعیت قیام است. درواقع گذار از یک وضعیت قانونی به وضعیت حقوقی دوباره طبیعی در جستجوی وضعیت

۱. در انگلستان، در سی سال گذشته قوانین متعددی از سوی پارلمان برای مبارزه با تروریسم و مشکلات ایرلند شمالی وضع شده است. به عنوان مثال، قانون جامعی تحت عنوان قانون اختیارات اضطراری ۱۹۲۰، قدرت وسیعی به دولت اعطا کرده است تا بنا به تشخیص خود، وضعیت اضطراری و فوق‌العاده اعلام نماید. در این کشور به علت رعایت اصل حاکمیت پارلمان، اختیارات وسیعی از سوی پارلمان به دولت سرازیر شده است تا از قدرت استثنایی خود در وضعیت‌های فوق‌العاده استفاده کند، از جمله قانون پیشگیری از تروریسم ۱۹۷۴ و قانون اختیارات فوق‌العاده دفاعی مصوب ۱۹۳۹. جالب توجه است که در هیچ یک از این مقاطع تاریخی، اختیارات قضایی محاکم در کنترل و نظارت قضایی بر این اختیارات و نیز حفظ و رعایت حقوق و آزادی‌های عمومی تعطیل نشده‌اند. مطابق قانون اساسی ۱۹۵۸ (جمهوری پنجم) فرانسه، قدرت وسیعی به رئیس‌جمهور اعطا شده است تا تدابیر لازمی برای برخورد جدی و سریع با تهدیداتی که نهادهای جمهوری، استقلال ملی و تمامیت ارضی را به خطر می‌اندازند، در نظر گیرد. در فرانسه ضمانت‌های لازم برای جلوگیری از سوء استفاده از این قدرت پیش‌بینی شده است و لذا رئیس‌جمهور باید با نخست‌وزیر، رؤسای دو مجلس پارلمان و شورای قانون اساسی قبل از به کارگیری اختیار خود مشورت نماید. مطابق قانون بنیادین (Basic Law) آلمان (اصلاحیه ۱۹۸۶)، بوندستاگ (Bundestag) یا مجلس نمایندگان حق تشخیص وجود حالت فوق‌العاده را دارد، یعنی حالتی که هراس از حمله نظامی و یا تروریسم وجود دارد. پذیرش حالت جدی دفاعی و امنیتی فقط با تقاضای دولت و تأیید اکثریت نسبی دو سوم آرای مجلس نمایندگان امکان‌پذیر است. تشخیص اتمام حالت فوق‌العاده و ضروری بر عهده مجلس نمایندگان خواهد بود. قانون اساسی ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی، ضمانت اجرای محکمی برای جلوگیری از قدرت قوه مجریه پیش‌بینی کرده است. اول، حالت فوق‌العاده و اضطراری فقط به وسیله قانون پارلمان و بنا بر شرایط مقرر در قانون اساسی اعلام می‌شود، مانند تهدید حیات ملت به وسیله جنگ، تجاوز و شورش‌های داخلی، بی‌نظمی یا بلایای طبیعی به نحوی که اعلام حالت اضطراری بتواند نظم را بر کشور حاکم گرداند. در عین حال هر دادگاهی و از جمله دادگاه قانون اساسی می‌تواند نسبت به اعتبار قانونی اعلام حالت اضطراری (خواه قانون پارلمان باشد و یا اقدامات قوه مجریه). در سایر کشورهای جهان نیز این اصل پیش‌بینی گردیده است که از جمله آنها می‌توان به اصل (۷۶) قانون اساسی کره جنوبی، اصل (۳۵) قانون اساسی مراکش، اصول (۹۱) و (۹۳) قانون اساسی الجزایر، اصل (۱۱۱) قانون اساسی سوریه، اصل (۵۳) قانون اساسی نیجر، اصل (۷۴) قانون اساسی مصر برای مطالعه بیشتر نک رامینی، علی، صص ۲۰۱ تا ۲۰۸.

دوباره با این تفاوت که در وضعیت استثنایی، نظم دوباره می‌تواند بازگشت به نظم سابق باشد، ولی در قیام معمولاً گذار به نظم جدید است. در وضعیت استثنایی واقعی، درحالی‌که بر اثر وقوع شرایط ویژه، اجتماع و شهروند حمایت نمی‌شوند، هر شهروند و همچنین دولت از حق دفاع مشروع برخوردار می‌گردد. اما وضعیت استثنایی مجازی، یا سیاسی، از آن نظر مجازی است که اصولاً برخاسته از اراده دولت است تا شرایط واقعی. لذا تا حدود قابل ملاحظه‌ای قابل پیش‌بینی، برنامه‌ریزی و حتی قاعده‌پذیر است.^۱

۴. نظام حقوقی حاکم بر ابعاد مالی اقدامات دولت در زمان بحران

با عنایت به اینکه انتخاب نظام سیاسی در مواجهه با بحران بر اساس کدام‌یک از سناریوهای مذکور باشد، مبنای اقدامات مالی و اقتصادی حکومت نیز متفاوت خواهد بود. در سناریوی اول استمرار وضعیت نظام حقوقی حالت عادی یا غیر اضطراری اصل بر تبعیت رفتار دولت از قوانین عام مالی و محاسباتی است. با وجود این، گاهی سازوکارهایی برای پیش‌بینی حوادث غیرمترقبه و غیرعادی نیز در همین سناریو پیش‌بینی می‌شود که برای مثال می‌توان به مواد (۷۸) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶-^۲ و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰-^۳ اشاره کرد. مهم‌ترین قانون مرجع در خصوص تشریفات و چگونگی مصرف اعتبارات در این شرایط، «قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت

۱. امیر ارجمند، اردشیر، پیشین، ص ۱۸.

۲. در مورد مخارج مربوط به حوادث مهم و ناگهانی مملکتی از قبیل جنگ، آتش‌سوزی، زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر و بیماری‌های مربوط به حوادث فوق، حصر اقتصادی و همچنین موارد مشابه که به فرمان رهبر یا شورای رهبری به عنوان ضرورت‌های اسلامی و یا مملکتی اعلام‌گردد، رعایت مقررات این قانون الزامی نیست و تابع «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» می‌باشد. گزارش امر باید در اولین جلسه مجلس شورای اسلامی توسط نخست‌وزیر تقدیم گردد.

۳. به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیر مترقبه، از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها، تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. این‌نامه اجرایی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند^۱ - مصوب ۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی - و آیین‌نامه اجرایی بند (م) قانون مذکور - مصوب ۱۳۶۵ هیئت وزیران - می‌باشد. در سناریوی دوم - استفاده از ظرفیت قانون مدیریت بحران کشور - به لحاظ مالی شاهد قواعد منسجم‌تری هستیم که بر اساس آن، فصلی تحت عنوان مدیریت بحران کشور در بودجه کل کشور تعیین و ردیف‌های مربوط به بحران ذیل آن تجمیع می‌گردند. در این موارد به استناد تبصره (۳) ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور از محل اعتبارات خارج از شمول استفاده خواهد شد.^۲ این اعتبار به محض وقوع حادثه از طریق تنخواه خزانه و با تأیید سازمان مدیریت بحران کشور برای پاسخ در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه می‌شود. با وجود این، در صورت عدم کفاف اعتبارات یادشده و نیاز به اعتباری مازاد بر آن، دولت می‌تواند با تصویب هیئت وزیران اعتبارات لازم را تخصیص دهد؛ مشروط بر اینکه حداکثر یک ماه پس از تخصیص اعتبار، فرایند قانونی اصلاح بودجه انجام گردد.^۳ هزینه کرد این اعتبارات استثنایی قلمداد می‌شود و تابع «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» شده است.

اگرچه نظام حقوقی حاکم بر ابعاد مالی اقدامات دولت در دو سناریوی اول و دوم تا حدی مشخص به نظر می‌رسد، در سناریوی سوم (اعلام شرایط اضطراری) و سناریوی چهارم (تدابیر شورای عالی امنیت ملی) ترتیبات و تشریفات مالی حقوقی حاکم بر آن با ابهام بیشتری روبروست. اگرچه در ایران به دلایل نامشخصی اصل هفتاد و نهم قانون اساسی و شرایط اضطراری اعلام نشد، به نظر می‌رسد که این اصل ظرفیت‌های بیشتری برای تأمین منابع مالی و اختیارات دولت در انجام اقدامات مؤثر و نیز اعمال سیاست‌های اقتصادی و اقتصادی کارآمد برای

۱. در مقاله پیش رو، این قانون به اختصار «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» نامیده می‌شود.

۲. مستند حقوقی اعتبارات خارج از شمول جزء (۳) بند (ط) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت می‌باشد که بر اساس آن: حداکثر نیم درصد (۰/۵٪) از اعتبارات هزینه‌ای و اختصاصی تخصیص‌یافته بودجه عمومی دولت، حداکثر یک‌درصد (۱٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تخصیص‌یافته بودجه عمومی دولت، حداکثر بیست و پنج صدم درصد (۰/۲۵٪) از مجموع هزینه‌های شرکت‌های دولتی، حداکثر نیم درصد (۰/۵٪) از مجموع هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی و پنجاه درصد (۵۰٪) از اعتبارات هزینه‌ای و اختصاصی تخصیص‌یافته توسعه علوم و فناوری و پژوهش‌های کاربردی با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور و سایر قوانین و مقررات عمومی کشور و با رعایت «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» هزینه می‌شود.

۳. ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور.

مقابله با بحران‌های جدی و از جمله فراگیری کرونا را داشته باشد. نکته مهم در این میان آن است که با اعلام وضعیت اضطراری، حاکمیت قوانین پیشینی برای ارائه خدمات عمومی و همچنین نظم و امنیت عمومی متوقف خواهد شد و شاهد حکمرانی در مداری متفاوت خواهیم بود و بر همین اساس، فرمان و تدابیر حکومت (البته به صورت موقت) جایگزین قوانین موضوعه (قوانین پیش از وقوع حالت اضطراری) خواهند شد. چنین ضرورتی برای پاسخگویی به امنیت و حق حیات شهروندان و نیز تأمین نیازهای اساسی کشور ضروری به نظر می‌رسد.

رویه موجود نشانگر تصمیم حکومت ایران بر اعمال سناریوی چهارم و ایجاد ستاد ملی مقابله با کرونا است. اگر چه در حال حاضر اسناد کافی برای شناسایی حقوقی ستاد وجود ندارد، به نظر می‌رسد این ستاد دارای شئون هماهنگی - اجرایی، مالی و تقنینی (در مفهوم عام) باشد. با وجود این، عملکرد این ستاد در منظومه سیاسی و اداری کشور به دلیل ابهام در مشروعیت حقوقی مربوط به انتخاب سناریوی مناسب، می‌تواند موجد ناهماهنگی‌هایی نیز گردد؛ برای مثال، شأن هماهنگی، اجرایی و اداری ستاد به وضوح ترسیم نشده و رابطه دستگاه‌های اجرایی، هیئت وزیران، مجلس، قوه قضائیه و سایر نهادهای سیاسی در ایران با آن تبیین نگردیده است. از سوی دیگر مناسبات مالی در ستاد نیز قابل بحث می‌باشد؛ تخصیص‌ها در ستاد با چه معیاری انجام می‌شود؟ اگر نظام تنخواه‌گردانی عادی مورد استفاده نیست، چه قواعدی در این خصوص حاکم است؟ منابع مربوط برای مبارزه با کرونا چگونه و از چه محلی تأمین و هزینه می‌شود و با چه سازوکاری می‌توان بر آنها نظارت کرد؟ مهم‌ترین ایراد حقوقی، شاید ماهیت تقنینی ستاد (به‌ویژه در خصوص ایجاد بار مالی و تنظیم بازار) باشد. این ستاد بر اساس رویه جاری و از بدو تشکیل (و تا مدت نامعلومی) اقدام به وضع هنجارهایی می‌نماید. مشروعیت حقوقی هنجارگذاری این ستاد محل تأمل و ایراد است؛ چراکه در نظام حقوقی ما شأن هنجارگذاری مشخص گردیده است. با این توضیح که مجلس، صلاحیت عام قانون‌گذاری و دولت صلاحیت مقررات‌گذاری را در کشور دارد و البته مراجع دیگری نیز در محدوده مشخص و محدود، مجاز به تصمیم‌گیری‌هایی شده‌اند. اعطای صلاحیت تقنینی و هنجارسازی برای ستاد مبارزه با کرونا (به عنوان یک تأسیس حقوقی توسط شورای عالی امنیت ملی) می‌تواند در تعارض با قانون اساسی قلمداد شود. از سوی دیگر، به دلیل عدم طی تشریفات شرایط اضطراری و تصویب مجلس، فرض آن است که شرایط، عادی

است و بر این اساس، در شرایط عادی تصمیمات هنجاری این ستاد در هرم حقوقی جایی نخواهد داشت. از سوی دیگر، تصمیمات این ستاد می‌تواند در مغایرت با برخی اصول قانون اساسی، قوانین موضوعه و مقررات هیئت وزیران و مراجع و نهادهای مادون هیئت وزیران باشد و در نتیجه در تمامی موارد یادشده، تشویش فضای عمومی، عدم سازمان‌دهی صحیح و افت کارآمدی در مواجهه با این بیماری خطرناک خواهد بود.

با عنایت به سناریوهای مذکور و زمامداری ستاد ملی مبارزه با کرونا ابهامات و سوالات دیگری نیز در این خصوص قابل طرح است. یکی از رویه‌های نامبارک حقوق اساسی در ایران ایجاد اشخاص حقوقی موقت در کشور برای تصمیم‌گیری‌های مهم و بنیادی می‌باشد. سؤالی که در این زمینه ممکن است تأمل‌برانگیز باشد، این است که چرا نهادهای پیش‌بینی شده حکومت، از جمله هیئت وزیران یا شورای عالی امنیت ملی، بازیگر اصلی مبارزه با کرونا نشدند؟ آیا چنین تصمیمی موجد نظارت و مسئولیت‌پذیری بیشتری به تصمیم‌گیران نبود؟ آیا شورای عالی امنیت ملی به لحاظ حقوقی می‌تواند اقدام به تأسیس نهادی نماید که دارای آثار سیاسی، اداری و مالی گسترده باشد و حتی قدرت تحدید آزادی‌های فردی و عمومی را دارد؟ اسناد حقوقی در خصوص تشکیل و عملکرد ستاد که به نظر می‌رسد صرفاً مصوبه شورای عالی امنیت ملی باشد، برای مقابله با این بحران جهانی کافی است؟ اعضای ستاد بر چه اساسی انتخاب‌شده و زمام امر در اختیار آنها قرار گرفته است؟ آیا سازوکار نحوه ابلاغ تصمیمات، شفافیت تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها وجود دارد؟

۵. ارزیابی نظام مالی و محاسباتی در دو حالت عام و استثنایی

در اغلب آثار علمی که در حقوق مالی و محاسباتی انجام شده، «شرایط عادی» ملاک بررسی‌ها بوده و مطالعات به احکام اولیه یا احکام موضوعات در شرایط غیراضطراری متمرکز شده است. با وجود این، گاه شرایط و دلایل خاصی موجد ایجاد «استثنا»هایی در قوانین محاسباتی می‌شوند؛ در این میان حفظ قاعده و اصل در مواقع استثنایی، به تضعیف عملکرد حکومت انجامیده، از سوی دیگر عدول مکرر از قواعد عام، هنجارهای اولیه را نیز خنثی و نفوذپذیری آنها را کاهش می‌دهد. استثنائات یادشده در برخی موارد حالت تعلیقی دارد و بعد از رفع بحران و اضطرار به نظم ناشی از قاعده واحد عام باز می‌گردند و گاهی نیز تبدیل به

قاعده‌هایی ماندگار و دائمی می‌شوند.^۱ با عنایت به سناریوهای مذکور در این مقاله، به نظر می‌رسد می‌توان ابعاد مالی ناشی از اقدامات دولت در بحران کرونا را تابع نظام مالی و محاسباتی استثنایی دانست. بر این اساس، هزینه اعتبارات این حوزه به جای تبعیت از قانون محاسبات عمومی کشور و سایر قوانین و مقررات حاکم بر روابط عام، از «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» و مقررات مربوط بدان تبعیت می‌نماید.

در این بخش به صورت مختصر به ارزیابی این دو نظام عام و استثنایی و تفاوت‌های آنها خواهیم پرداخت. قانون محاسبات - به عنوان قانون عام و مؤخر - در سال ۱۳۶۶ و «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» - به عنوان قانون خاص و مقدم - در سال ۱۳۶۴ به تصویب مجلس رسیده است. اگر چه هر دو قانون در بردارنده امور مالی و معاملاتی‌اند، قانون محاسبات بیشتر به «امور مالی» می‌پردازد و «امور معاملاتی» مندرج در آن، نه تنها محدودتر به نظر می‌رسد، بلکه موارد یادشده نیز در اکثر موارد در قانون‌گذاری‌های مؤخر از جمله قانون برگزاری مناقصات مورد بازنگری قرار گرفته و از سوی دیگر ضوابط معاملاتی در آیین‌نامه معاملات دولتی اشاره شده است. اما در حوزه روابط مالی و محاسباتی استثنایی، «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» به همراه آیین‌نامه آن بیانگر کلیه ضوابط مربوط به روابط «مالی» و «معاملاتی» است. تذکر این نکته ضروری می‌نماید که هزینه‌کرد در مواردی استثنایی صرفاً از ضوابط مندرج در «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» و آیین‌نامه بند (م) آن قانون تبعیت می‌کند و مشمول نظام مالی آن است و در نتیجه از کلیه قواعد مندرج در قانون محاسبات و سایر قوانین و مقررات مالی حاکم بر دولت مستثنی می‌گردد.^۲

در ارزیابی این دو نظام حقوقی، شاهد مشابهت‌هایی هستیم. وجوه لازم برای انجام هزینه‌هایی که مشمول «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» می‌شوند، همچون نظام عام محاسباتی، باید به صورت اعتبارات مشخص در قانون بودجه سالیانه پیش‌بینی شود و برای هزینه

۱. رستمی، ولی و حمید قهوه چیان، *حقوق مالی محاسباتی (بایسته‌های حقوقی نظام مالی عمومی در ایران)*، انتشارات دادگستر، ۱۳۹۶، ص ۱۹۲.

۲. بر اساس بند (۱) آیین‌نامه اجرایی بند (م) قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند، مصوب ۱۳۶۵ هیئت وزیران، کلیه اعتبارات مشمول قانون مذکور از مشمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ تابع قانون نام‌برده و این آیین‌نامه می‌باشد.

آنها، مبادله موافقت‌نامه دستگاه‌ها با سازمان برنامه و بودجه ضروری خواهد بود. همچنین مراحل انجام هزینه - در پنج مرحله - مانند موارد مندرج در قانون محاسبات عمومی پیش‌بینی و بر همین اساس وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی، مسئول تشخیص، تعهد، تسجیل و صدور حواله و ذی‌حساب یا مدیر مالی دستگاه اجرایی مسئول درخواست وجه تعیین شده است. از سوی دیگر، مانده وجوه استفاده نشده است و مانده تنخواه‌گردان اعتبارات مشمول «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» باید به صورت سالانه به خزانه عودت گردد. با وجود این، این دو نظام حقوقی تفاوت‌های مهمی با یکدیگر دارند که در زیر به اجمال بدان‌ها اشاره می‌شود:

۱. قانون محاسبات عمومی کشور^۱ دربردارنده روابط مالی و محاسباتی عام و «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» و آیین‌نامه بند (م) آن، مشمول موارد خاص و استثنایی می‌شود. در نتیجه تنها مواردی تابع ترتیبات «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» می‌شوند که صراحتاً خروج آنها از شمول قانون محاسبات عمومی کشور تصریح شده باشد،^۲ ولی اصل بر آن است که تمامی هزینه‌های حکومتی مشمول قانون محاسبات عمومی کشور است.

۲. در «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» مدیر مالی (در مورد دستگاه‌هایی که طبق قانون فاقد ذی‌حساب هستند) پیش‌بینی، و اختیار ذی‌حساب در خصوص درخواست به وی تفویض شده است. مدیر مالی از سوی دستگاه به وزارت اقتصاد معرفی می‌شود؛ درحالی‌که ذی‌حساب از طرف وزارت اقتصاد در دستگاه‌ها خواهد بود.

۳. واریز وجوه لازم برای انجام هزینه از محل اعتبارات مشمول «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» با درخواست وجه از طرف ذی‌حساب یا مدیر مالی توسط خزانه به حساب بانکی دستگاه مربوط که از طرف خزانه در تهران در بانک مرکزی و در شهرستان‌ها در یکی از شعب بانک ملی ایران افتتاح شده و یا خواهد شد، واریز می‌گردد. بر این اساس، نظام تنخواه‌گردانی در خصوص

۱. علاوه بر قانون محاسبات عمومی کشور، می‌توان به آیین‌نامه‌های مربوط و سایر قوانین عام مالی و محاسباتی، از جمله قوانین سنواتی بودجه، قوانین پنج‌ساله برنامه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاقات (۱) و (۲) آن، قانون احکام دائمی و ... اشاره کرد.

۲. به موجب ماده واحده «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی»، صرف اعتبارات جاری و عمرانی که به نحوی از انحا از قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت و یا آیین‌نامه معاملات دولتی مستثنی بوده و تابع مقررات خاص گردیده است (به استثنای هزینه‌های جنگی که با رعایت تبصره (۹) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ انجام می‌گیرد) تحت ضوابط این قانون مجاز دانسته شده است. همچنین در این خصوص می‌توان به ماده (۷۸) قانون محاسبات عمومی کشور اشاره کرد.

این هزینه‌ها به دلیل ضرورت و سرعت انجام کار حذف شده است و وجوه مستقیماً به حساب‌های دستگاه‌های مربوط واریز می‌شود.

۴. اسناد هزینه اعتبارات مشمول «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» با امضای مسئول امور مالی یا ذی‌حساب مربوط و مقامات مجاز به حساب منظور می‌شود.

۵. به لحاظ نظارتی، بر اساس بند (ز) ماده واحده «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند حساب این قبیل اعتبارات را نگهداری کنند و در مواعیدی که از طرف دیوان محاسبات کشور تعیین و اعلام می‌شود، به دیوان مزبور و وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه نمایند و دیوان محاسبات کشور حساب مذکور و اسناد مربوط را رسیدگی خواهد کرد. بنابراین سیستم گزارش‌دهی و نظارت به صورت موردی یا درخواست نهادهای نظارتی خواهد بود و نه مستمر. در حالی که مطابق مواد مختلف قانون محاسبات عمومی کشور (به‌ویژه فصل چهارم آن) و سایر قوانین و مقررات مربوط، نظام گزارش‌دهی مالی به صورت مستمر را تعریف نموده است.

۶. در امور معاملاتی تفاوت‌هایی به شرح زیر میان دو نظام عام و استثنایی مالی و محاسباتی می‌توان مشاهده نمود:

- اصل در خصوص انجام معاملات دولتی و کشف قیمت عادلانه در قانون محاسبات عمومی کشور بر برگزاری مناقصه و مزایده می‌باشد و این در حالی است که برای انجام هزینه در «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» نیازی به برگزاری مناقصه و مزایده نیست.
- تفاوت دیگر در نصاب‌بندی و تشریفات مربوط به انواع معاملات در دو نظام حقوقی است. بر این اساس، نصاب‌های معاملات در «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» بیشتر از نصاب‌های تعیین شده در قانون محاسبات در نظر گرفته شده است.^۱

۱. در «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» سطح اول معاملات دربرگیرنده معاملات تا مبلغ یک میلیون ریال، سطح دوم معاملات از ۱/۰۰۰/۰۰۱ ریال تا ۵/۰۰۰/۰۰۰ ریال و معاملات سطح سوم معاملات بیش از پنج میلیون ریال می‌باشند، در حالی که در قانون محاسبات معاملات دولتی به سه دسته جزئی، متوسط و عمده بشرح زیر تقسیم می‌شود: الف) معاملات جزئی: معاملاتی است که مبلغ آن از سیصد هزار ریال تجاوز نکند. ب) معاملات متوسط: معاملاتی است که مبلغ آن از سیصد هزار ریال بیشتر باشد و از دو میلیون ریال تجاوز ننماید. ج) معاملات عمده: معاملاتی است که مبلغ آن از دو میلیون ریال بیشتر باشد. البته این نصاب‌بندی‌ها مطابق قوانین و مقررات موخر بازنگری شده‌اند.

- علاوه بر نصاب‌های حاکم بر معاملات دولتی، تشریفات انجام معاملات نیز تفاوت‌هایی باهم دارند. در «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» معاملات سطح اول به مسئولیت مأمور خرید، سطح دوم با تأیید مأمور خرید یا واحد تدارکاتی حسب مورد تصویب بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقام مجاز از طرف او و سطح سوم، به تأیید و مسئولیت وزیر ذی‌ربط یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط یا مقامات مجاز از طرف ایشان انجام می‌شود؛ درحالی‌که در معاملات مشمول قانون محاسبات عمومی کشور، در مورد معاملات جزئی به کمترین بهای ممکن به تشخیص و مسئولیت کارپرداز، در مورد معاملات متوسط به کمترین بهای ممکن به تشخیص و مسئولیت کارپرداز و مسئول واحد تدارکاتی مربوط و تأیید وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها و در مورد معاملات عمده با انتشار آگهی مناقصه عمومی یا ارسال دعوت‌نامه (مناقصه محدود) به تشخیص وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی و یا مقامات مجاز از طرف آنها قابل انجام است.
- به منظور تعیین اجزا و مفاد قرارداد در «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» حداکثر امکان و اختیار برای دستگاه‌های دولتی تجویز شده و این در حالی است که در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین و مقررات مربوط بدان، سختگیری‌های بیشتری وجود دارد و بسیاری از مفاد قراردادها از پیش تعیین شده و یکسان است. برای مثال، در بند (ه) ماده واحده «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» اعلام شده است که میزان پیش‌پرداخت از چهل درصد تجاوز نخواهد کرد و این در حالی است که در اکثر مقررات مربوط از جمله در جزء (۳) ماده (۱۱) آیین‌نامه معاملات دولتی تصریح شده است که میزان پیش‌پرداخت نباید از بیست‌وپنج درصد مبلغ معامله تجاوز کند و منحصرأ در قبال ضمانت‌نامه بانکی پرداخت خواهد شد و چنین حکمی در بسیاری از آیین‌نامه‌های نهادهای عمومی و دولتی مستقل نیز پیش‌بینی شده است. از سوی دیگر، در بند یادشده از «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» تصریح شده است که تعیین تنخواه‌گردان^۱ و سپرده حسن انجام کار و همچنین نوع و میزان تضمینی که باید در قبال پیش‌پرداخت یا

۱. بند (۳) آیین‌نامه اجرایی بند (م) «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی».

حسن انجام کار اخذ گردد، با تشخیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقام مجاز از طرف او باشد و این در حالی است که در قانون محاسبات عمومی کشور، قانون برگزاری مناقصات، آیین‌نامه معاملات دولت و آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی حدود و ضوابط مشخصی با جزییات و سخت‌گیری‌های بیشتری مشخص شده است.

- در خصوص تشریفات مربوط به انجام معامله، تعهد و تسجیل نیز تفاوت‌هایی در این دو قانون دیده می‌شود. اگرچه انعقاد قرارداد به عنوان مهم‌ترین عامل ایجاد تعهد در نظام عام محاسباتی شناسایی شده اما این امر در «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» با سختگیری کمتری روبرو شده است. اگرچه بر اساس جزء (۱) بند و ماده واحده «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» تنظیم قرارداد یا گرفتن فاکتور الزامی ضروری است، با وجود این، در موارد اضطراری که نیاز به تأمین کالا از قبل قابل پیش‌بینی نباشد و خرید به‌اندازه رفع اضطرار صورت گیرد و دولت و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها، بانک‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی در تولید و توزیع آن به نحوی از انحاء مداخله یا مباشرت نداشته باشند، تکلیف به انعقاد قرارداد مرتفع می‌گردد و بدیهی است تحقق این شرایط به‌ویژه در شرایط اضطراری بسیار محتمل خواهد بود و احتمال تحقق تخصیص اکثر در این خصوص وجود دارد. در مورد خریدهای داخلی و خارجی و پرداخت حقوق و دستمزد و مزایا و نیز مصرف اعتبارات خارج از کشور نیز کمترین تشریفات ممکن پیش‌بینی شده است.^۱
- تشخیص موارد اضطراری و تعیین میزان آن به عهده وزیر یا بالاترین مقام دستگاه‌های فوق یا مقام مجاز از طرف آنها خواهد بود.

۱. در بندهای (۲)، (۳)، (۴) و (۵) جزء (۱) بند (و) ماده واحده «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» و همچنین در بند (۴) آیین‌نامه اجرایی بند (م) «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» تشریفات مربوط به عدم انعقاد قرارداد و عدم ارائه فاکتور تصریح شده است.

نتیجه‌گیری

اگرچه نوع و ماهیت اقدامات دولت نیازمند بررسی‌های تخصصی علمی، درمانی، اقتصادی و سیاسی بوده و از حوزه این مقاله خارج است، آنچه به لحاظ حقوقی اهمیت دارد، اتخاذ سناریوی مناسب در حقوق اساسی و متعاقب آن در حقوق مالی برای ریل‌گذاری صحیح و ایجاد بسترهای قانونی لازم برای کنترل ضابطه‌مند و به‌هنگام اقدامات دولت برای مقابله با کووید-۱۹ می‌باشد. چنانچه در این مقاله بررسی گردید، می‌توان از ظرفیت‌های سایر سناریوهای پیش‌رو، از جمله اصل هفتاد و نهم قانون اساسی، نیز بهره‌مند شد. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد نمی‌توان تبعات اداری و مالی حاکم بر اصل هفتاد و نهم قانون اساسی را مشابه با وضعیت حقوقی بحران یا سایر قوانین پیشینی مندرج در نظام حقوق موضوعه از جمله «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» دانست و از این‌رو ظرفیت مالی اصل یادشده، فراتر از موارد یادشده می‌تواند به صورت مستقل مورد بحث قرار گیرد.

به نظر می‌رسد این فهم درست و کارآمدی نباشد که به فکر تصویب قوانین ثابت و پیشینی برای مقابله با وضعیت اضطراری در کشور باشیم و شاید این مهم‌ترین تفاوت حقوقی وضعیت بحرانی و اضطراری است. بحران‌های طبیعی، بیماری‌های واگیردار و حتی جنگ (بسته به شدت و حجم آن) ضرورتاً موجب وضعیت اضطراری نیست و عناوین یادشده (و نیز سایر عناوین مشابه) صرفاً زمانی که کلیه شئون کشور را درگیر کند و کیان مملکت و حق حیات شهروندان را به خطر اندازد و زندگی روزمره را مختل نماید، موجب اعلام وضعیت اضطراری خواهد بود و قابلیت استناد به قوانین مرتبط و پیشینی در خصوص آنها توجیه‌پذیر نخواهد بود.

توجه به این نکته ضروری است که در هر شرایط، حتی در سناریوی اعلام شرایط اضطراری یا اجرای «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» همچنان تحت حکومت قانون هستیم، ولی با توجه به شرایط و ضوابط مربوط به خود. مؤلفه‌های مهمی که در کیفیت اجرای نظام‌های یادشده مؤثر خواهد بود، بیشتر از جنس مواردی است که مشارکت و اعتماد عمومی را بیشتر جلب نماید. بر این اساس، باید به دنبال ابزارهایی بود که موجب اعتماد عمومی باشند. بر همین اساس، استفاده از سرمایه اجتماعی، شفافیت عملکرد و صداقت در ارائه اطلاعات صحیح، استفاده از ظرفیت‌های جامعه مدنی ابزارهای مؤثری در کنترل فرامین و دستورالعمل‌های دولت خواهد بود.

که بر اساس اصل هفتاد و نهم قانون اساسی صادر خواهد شد. نظام مالی دولت در دوران استثنا چند ویژگی حقوقی مهم خواهد داشت: اولاً مدت زمان برقراری وضعیت اضطراری موقت و یک ماهه است و تمدید آن منوط به نظر مجلس شورای اسلامی است؛ ثانیاً عملکرد دولت در این دوران تحت نظارت مجلس شورای اسلامی قرار دارد و دولت و سایر نهادهای تصمیم‌گیر و مجری در این زمینه پاسخگوی آن نهاد خواهند بود و ثالثاً محدودیت دولت در وضعیت اضطراری رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی است.

همچنین در صورت تحقق سناریوهایی که منجر به اجرای «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» می‌شود، باید به این نکته مهم توجه کرد که در صورت حوادث مهم و ناگهانی مملکتی، از قبیل جنگ، آتش‌سوزی، زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر، حصر اقتصادی و همچنین موارد مشابه که به فرمان رهبر یا شورای رهبری به‌عنوان ضرورت‌های اسلامی و یا مملکتی اعلام گردد، «قانون هزینه کردن اعتبارات مستثنی» در خصوص تشریفات مربوط به هزینه نمودن اعتبارات مربوط حاکم می‌باشد و تعیین تکلیف سایر اعتبارات، اموال دولتی، انتقال اعتبارات و فصول بودجه، و سایر روابط مالی دولت همچنان بر اساس قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشد. لذا در سایر وجوه مالی با ابهام حقوقی مواجه خواهیم بود و همین منجر به ناکارآمدی و در نهایت به لغو حاکمیت قانون منجر خواهد شد. علاوه بر پیشنهاد نظام مالی مربوط به اصل هفتاد و نهم قانون اساسی، اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (مطابق مدیریت قانون بحران) و نیز برنامه پنج‌ساله ششم از مهم‌ترین اقداماتی است که متعاقب همه‌گیری کرونا باید انجام شود و چنین اقدامی نیازمند ارزیابی اقدامات انجام شده و از آن مهم‌تر تصویر افقی واقعی از ادامه این روند و انتخاب‌های سیاسی واقعی و مطابق توانایی‌های حکومت در ایران باشد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. ایده، آسیبورن، کاتارینا کراوزه و الن روساس، *حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی*، ترجمه اردشیر امیر ارجمند با همکاری گروه مترجمان، انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، *حقوق مالی محاسباتی* (بایسته‌های حقوقی نظام مالیه عمومی در ایران)، انتشارات دادگستر، ۱۳۹۶.
۳. رستمی، ولی، *مالیه عمومی*، تهران: نشر میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۵.
۴. زندی حقیقی، منوچهر، *اقتصاد مالیه عمومی*، چاپخانه دانشگاه تهران، ۱۳۴۳.
۵. طباطبایی موتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، انتشارات سمت، چاپ شانزدهم، ۱۳۹۰.
۶. عالم، عبدالرحمان، *بنیادهای علم سیاست*، تهران: نشر نی، چاپ نهم، ۱۳۸۱.
۷. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ هشتاد و هفتم، ۱۳۹۲.
۸. موحد، محمد علی، *در هوای حق و عدالت*، نشر کارنامه، چاپ پنجم ۱۳۹۶.
۹. هاشمی، محمد، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، نشر میزان: چاپ اول ۱۳۸۴.

مقاله

۱۰. ابدی، سعیدرضا، *نگاهی به مقررات اضطراری در ترکیه*، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، تابستان ۱۳۸۶، شماره ۸.
۱۱. امیر ارجمند، اردشیر، *ایده وضعیت اضطراری*، مجله حقوق عمومی، مرداد ۱۳۸۵، شماره ۱. رامینی، علی، *اختیارات فوق‌العاده عالی‌ترین مقامات اجرایی*، مجله راهبرد، تابستان ۱۳۸۰، شماره ۲۰.
۱۲. نظری، علی‌اشرف، *مفهوم قدرت در اندیشه سیاسی هابز*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، پاییز ۱۳۸۴، شماره ۶۹.

منبع خبری

۱۳. شماره خبر: ۸۳۷۲۶۸۶۴، تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱/۶، سایت خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران.

قوانین و مقررات

۱۴. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.
۱۵. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۱۶. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).
۱۷. قانون برنامه ششم توسعه.
۱۸. قانون بودجه سال ۹۷.
۱۹. قانون بودجه سال ۹۸.
۲۰. قانون محاسبات عمومی کشور.
۲۱. قانون مدیریت بحران کشور.
۲۲. قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند.
۲۳. تصویب‌نامه شماره ۱۶۷۷/ت/۵۷۴۳۵ هـ مورخ ۹۹/۱/۱۱.
۲۴. تصویب‌نامه شماره ۳۲۲۹/ت/۵۷۵۸۱ هـ مورخ ۱۳۹۹/۱/۱۹ هیئت وزیران.
۲۵. تصویب‌نامه شماره ۳۵۷۴/ت/۵۷۵۸۴ هـ مورخ ۹۹/۱/۲۰ هیئت وزیران.
۲۶. تصویب‌نامه هیات وزیران به شماره ۵۰۹/ت/۵۷۵۳۱ هـ مورخ ۹۹/۱/۵.
۲۷. آیین‌نامه اجرایی بند (م) قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند.
۲۸. اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل.
۲۹. مصوبه شورای پول و اعتبار یک هزار و دویست و نودمین جلسه مورخ ۹۸/۱۲/۱۳.